



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
SO-III.431.4.2019

Olsztyn, 8 maja 2019 r.

Pan
Ryszard Niedziółka
Burmistrz Miasta Kętrzyn
ul. Wojska Polskiego 11
11-400 Kętrzyn

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych funkcję Burmistrza Miasta Kętrzyn (kierownika jednostki kontrolowanej) pełnili:

- Pan Krzysztof Wiesław Hećman - do 21 listopada 2018 r.
- Pan Ryszard Henryk Niedziółka - od 22 listopada 2018 r. do chwili obecnej.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

- 1) Anna Chojnowska – starszy inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 5/2015 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.172.2019 z 1 marca 2019 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 17*).
- 2) Magdalena Michalczevska – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 69/2018 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.173.2019 z 1 marca 2019 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli s. 18*);

Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach 18-20 i 22 marca 2019 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 2/2019.

Przedmiotem kontroli była realizacja w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. przez Urząd Miasta Kętrzyn zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze ewidencji ludności i dowodów osobistych.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1464 ze zm.) i art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1382 ze zm.).

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Kętrzyn, realizacja zadań objętych kontrolą należała do zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego – Biura Dowodów Osobistych i Ewidencji Ludności. Nadzór nad realizacją zadań Biura Dowodów Osobistych i Ewidencji Ludności sprawował Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kętrzynie, Pan Wojciech Waszczuk, który upoważniony został przez Burmistrza Miasta Kętrzyn do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych dotyczących zakresu spraw realizowanych przez ww. komórki urzędu. Zgodnie

z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Kętrzyn z 26 października 2017 r. (zarządzenie Burmistrza Miasta Kętrzyn nr 219/2017 ze zm.) w zakresie działania Urzędu Stanu Cywilnego - Biura Dowodów Osobistych i Ewidencji Ludności znajdują się zadania dotyczące m.in. rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności (np. przyjmowanie zgłoszeń meldunkowych, udostępnianie danych z ewidencji ludności i wydawanie decyzji w sprawach meldunkowych) oraz dowodów osobistych (np. przyjmowanie i realizacja wniosków dowodowych, wydawanie dowodów osobistych oraz ich unieważnianie). W okresie objętym kontrolą ww. zadania wykonywali pracownicy zatrudnieni na stanowisku inspektora ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych, tj. Pani Anna Hirniak (pracownik gminy od 01.02.1983 r.) oraz Pani Elżbieta Winiarska (pracownik gminy od 01.06.1989 r.).

Zwierzchnikiem, pracowników faktycznie realizujących kontrolowane zagadnienia, a także odpowiedzialnym za organizację pracy komórki oraz terminowe i zgodne z prawem załatwianie spraw objętych kontrolą odpowiadał Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kętrzynie - Pan Wojciech Waszczuk (na zajmowanym stanowisku od 16.01.2013 r.)

Z zakresów czynności pracowników wynika, iż w czasie nieobecności wzajemnie się zastępują (*akta kontroli s.29-50*).

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych.

1. Wydawanie dowodów osobistych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta Kętrzyn złożono 2421 wniosków o wydanie dowodu osobistego. Badaniem objęto 200 wybranych spraw – po 50 spraw wszczętych na wnioski złożone w każdym kwartale okresu objętego kontrolą, co stanowiło 8,26 % wszystkich spraw. W badanej próbie ustalono następujące przyczyny ubiegania się o dowód osobisty:

- upływ terminu ważności – 129 przypadków,
- pierwszy dowód – 31 przypadków,
- utrata dowodu – 24 przypadki,
- zmiana danych zawartych w dowodzie – 11 przypadków,
- uszkodzenie dowodu – 2 przypadki
- zmiana wizerunku twarzy – 3 przypadki.

Z ustaleń kontroli wynika, że wnioski były składane i realizowane zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 212 ze zm.). Za osoby małoletnie wniosek składał i podpisywał jeden z rodziców. Na wniosku pracownik zamieszczał stosowną adnotację o danych rodzica składającego wniosek. Pracownik gminy przyjmujący wniosek ustalał tożsamość wnioskodawcy na podstawie dowodu osobistego, a w przypadku jego braku - na podstawie ważnego paszportu lub danych zawartych w rejestrze PESEL i Rejestrze Dowodów Osobistych (dalej jako RDO) oraz zamieszczał na wniosku stosowną adnotację w tym zakresie. W przypadku osób nieposiadających już ważnego dowodu osobistego w rubryce dotyczącej sposobu ustalenia tożsamości każdorazowo zamieszczana była adnotacja, iż tożsamość ustalono na podstawie RDO i PESEL. Nie wskazywano dowodu osobistego wnioskodawcy, który podlegał wymianie i stanowił podstawę ustalenia tożsamości w pierwszej kolejności. Powyższe stanowi uchybienie, gdyż jak wynika z zapisów § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia „*Tożsamość osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego ustala się na podstawie przedłożonego przez wnioskodawcę dotychczasowego dowodu osobistego lub ważnego dokumentu paszportowego tej osoby, a w przypadku osób, które nabyły obywatelstwo polskie, na podstawie posiadanego dokumentu podróży lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość.*” Jak wynika

z wyjaśnień Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kętrzynie, Pana Wojciecha Waszczuka, pracownicy przyjmujący wniosek sprawdzają tożsamości zgodnie z powołanym przepisem, a w sytuacji gdy dowód jest nieważny dodatkowo w rejestrze PESEL i RDO. Tryb potwierdzania tożsamości stosowany jest zgodnie z wytycznymi organu nadzoru przekazanymi za pismem z 16.07.2018 r. nr SO-III.620.17.2018.

Uwagi kontrolujących nie odnoszą się jednak co do trybu potwierdzania tożsamości (gdyż nie ma wątpliwości co do prawidłowego ustalania tożsamości wnioskodawcy), ale co do prawidłowego odnotowywania tego faktu na dokumentacji dowodowej, tj. na wniosku. Brak na wniosku w odpowiedniej rubryce informacji o przedstawionym przy wymianie dowodzie osobistym stanowi uchybienie. Powyższe nie miało co prawda wpływu na prawidłową realizację przedmiotowych wniosków, lecz wskazuje na błędną praktykę organu w tym zakresie. Odpowiedzialność za przyjęty sposób dokonywania adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości ponosi Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kętrzynie, który odpowiada za nadzór merytoryczny nad realizacją kontrolowanych zadań.

Z ustaleń kontroli wynika, iż dowody osobiste pracownik kontrolowanej jednostki wydawał wnioskodawcom wyłącznie za pokwitowaniem, na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia. Osoba odbierająca dowód składała czytelny podpis na formularzu odbioru. Za małoletniego dowód odbierał rodzic, który złożył wniosek albo sam małoletni, jeżeli miał ukończone 13 lat (*akta kontroli s. 55-67*).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji wniosków dowodowych, jak również w sposobie przechowywania dowodów osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (*akta kontroli s. 52-54*).

2. Unieważnianie dowodów osobistych.

Badaniu poddano 169 przypadków unieważnień dowodów osobistych (129 z powodu upływu terminu ważności dowodu, 24 z powodu utraty dowodu, 11 z powodu zmiany danych zawartych w dowodzie, 3 z powodu zmiany wizerunku twarzy oraz 2 z powodu uszkodzenia dowodu).

Dowody osobiste podlegające wymianie w przypadku zmiany danych lub z powodu upływu terminu ważności zostały unieważnione w RDO prawidłowo - automatycznie albo przez pracownika organu gminy w dniu odbioru przez wnioskodawcę nowego dowodu osobistego. W przypadku utraty podstawą unieważnienia dowodu w RDO było pisemne zgłoszenie utraty dowodu. Dowody utracone zostały unieważnione z dniem zgłoszenia utraty. W przypadku wniosków o wydanie nowego dowodu osobistego z powodu uszkodzenia dotychczasowy dowód unieważniany był z dniem odbioru nowego dowodu oraz umieszczany w kopercie dowodowej. W zakresie unieważnień dowodów osobistych stwierdzono jedną nieprawidłowość, która dotyczyła błędnej daty unieważnienia dowodu osobistego w RDO. Jak wynika z ustaleń kontroli dowód osobisty nr [REDAKTOWANE] został przekazany do Urzędu Miasta Kętrzyn przez policję za pismem przewodnim z 29.12.2017 r. Dowód osobisty wpłynął do organu gminy dopiero w dniu 02.01.2018 r. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 50 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych unieważnienie dowodu osobistego następuje: „z dniem zgłoszenia do organu dowolnej gminy lub placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego przez jego posiadacza lub przekazania do organu dowolnej gminy lub placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej przez osobę trzecią znalezionej cudzego dowodu osobistego.” W niniejszym przypadku przekazany organowi dowód osobisty został unieważniony z dniem pisma policji, a nie z datą faktycznego wpływu dowodu do organu. Stanowiło to naruszenie dyspozycji powołanego przepisu ustawy o dowodach osobistych. Z wyjaśnień Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego wynika, iż unieważnienie dowodu 3 dni wcześniej zapewniało ochronę właściciela dowodu i nie wywołało żadnych negatywnych konsekwencji dla właściciela dowodu. Z powyższą argumentacją można zgodzić się jedynie częściowo albowiem, już sam fakt, że dowód trafił

do organów policji stanowi odpowiednie zabezpieczenie dla posiadacza, iż nie zostanie on wykorzystany przez osobę nieuprawnioną. Unieważnienie dowodu z datą wcześniejszą nie daje natomiast posiadaczowi żadnych dodatkowych zabezpieczeń, a stanowi jedynie fakt odnotowania w RDO daty przekazania przez znalazcę dowodu osobistego jego wystawcy (*akta kontroli s. 55-57*).

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi pracownik dokonujący unieważnienia dowodu w RDO. Niemniej podkreślić należy, że był to przypadek jednostkowy, który nie podważa pozytywnej oceny kontrolujących w zakresie prawidłowości działania organu przy procedurze unieważniania dowodów osobistych.

3. Proces monitorowania i kontroli bezpieczeństwa przy procedurze wnioskowania i wydawania dowodu osobistego.

Badaniem objęto 20 z 90 wniosków o wydanie dowodu osobistego (tj. 22,2% wszystkich spraw). Analiza kopert dowodowych potwierdziła, iż dowody osobiste wskazane w „raporcie nieodebranych dowodów osobistych” zgodnie z art. 62 ust 4 pkt 2 ustawy o dowodach osobistych po upływie 6 miesięcy od dnia ich wydania zostały umieszczone w kopertach dowodowych ich wnioskodawców i nadal oczekują na odbiór.

4. Udostępnianie danych z RDO i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta Kętrzyn wpłynęło 20 wniosków o udostępnienie danych w trybie jednostkowym z RDO oraz 35 wniosków o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi - łącznie 55 spraw (*akta kontroli s.9*).

Badaniu kontrolnemu poddano 20 spraw z te czki oznaczonej sygn. USC-BDOiEL.5345.3, o numerach: 12, 15, 20, 23, 25 (udostępnienie danych z RDO) oraz nr 2, 4, 5, 8, 14, 16, 18, 24, 35, 36 (udostępnienie dokumentacji dowodowej). Analiza dokumentacji wykazała, iż wszystkie zbadane wnioski pochodziły od podmiotów realizujących zadania publiczne, zwolnionych od opłaty za udostępnienie danych lub dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. W kręgu wnioskodawców znalazły się m.in. organy Policji, polskie konsulaty, komornik, organ administracji skarbowej. Kontrola wykazała, że zbadane sprawy zostały załatwione prawidłowo oraz terminowo. Udostępnione dane z RDO oraz z dokumentacji dowodowej dotyczyły wyłącznie żadanego przez wnioskodawcę zakresu, jednakże w udzielanej na piśmie odpowiedzi organ nie wskazywał imienia i nazwiska osoby, której dotyczył wniosek, a powoływał jedynie datę i sygnaturę pisma wnioskodawcy (*akta kontroli s. 202, 224*).

W ocenie kontrolujących przyjęty tryb nie stanowi pełnej odpowiedzi albowiem nie mając danych osoby wnioskodawca może mieć wątpliwości, czy podane przez organ dane dotyczące dowodu osobistego są faktycznie przypisane do osoby poszukiwanej wskazanej we wniosku z imienia i nazwiska. W takim przypadku, zdaniem kontrolujących wskazywanie imienia i nazwiska w odpowiedzi na wniosek nie stanowi udostępnienia danych, a jedynie potwierdzenie wnioskodawcy, że organ prawidłowo zweryfikował i przypisał żądane o osobie informacje do jej danych zawartych w prowadzonych rejestrach. Powyższe stanowiło uchybienie, które nie wpłynęło na właściwą realizację zadania, nie mniej przyjęta przez organ praktyka powinna zostać wyeliminowana (*akta kontroli s. 78 - 89*).

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności.

1. Rejestracja miejsca pobytu obywateli polskich i cudzoziemców.

W 2018 r. w Urzędzie Miasta Kętrzyn złożono 1363 zgłoszenia meldunkowe (w tym 782 zgłoszenia pobytu stałego, 346 zgłoszeń pobytu czasowego, 177 zgłoszeń wymeldowania z pobytu stałego, 13 zgłoszeń wymeldowania z pobytu czasowego oraz 45 zgłoszeń wyjazdu poza granice RP). Badaniu metodą wrywkową poddano 141 wybranych zgłoszeń (tj. 10,34 % wszystkich spraw),

w tym: 80 pobytu stałego, 33 pobytu czasowego, 14 wymeldowań z pobytu stałego, 3 wymeldowania z pobytu czasowego oraz 7 zgłoszeń wyjazdu zagranicznego.

Przeprowadzona analiza nie wykazała nieprawidłowości lub uchybień. Zgłoszenia zostały dokonane w formie pisemnej, na obowiązujących formularzach, prawidłowo wypełnionych i podpisanych. Dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie zarejestrowane w rejestrze PESEL, który zasilił rejestr mieszkańców gminy (*akta kontroli s. 221-223*).

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców.

Z ustaleń kontroli wynika, że dokumentacja spraw dotyczących udostępnienia danych z ewidencji ludności gromadzona była w teczce oznaczonej sygn. USC-BDOiEL.5345.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta Kętrzyn wpłynęło 466 wniosków, z czego analizie poddano łącznie akta 80 spraw. Weryfikacji poddano po 40 spraw wszczętych na wnioski złożone w I i II półroczu 2018 r., o numerach: 43 - 52, 60 - 69, 110 - 119, 132 - 141 (I półrocze 2018 r.) oraz o numerach: 200 - 209, 230 - 239, 250 - 259, 290 - 299 (II półrocze 2018 r.).

Przeprowadzona analiza wskazuje, że 77 z 80 zbadanych spraw zostało zainicjowanych przez podmioty wskazane w art. 46 ust. 1 ustawy, wykonujące zadania publiczne, którym dane udostępniono nieodpłatnie zgodnie z art. 53 pkt. 1 ustawy (m.in. organy administracji publicznej, Policja, komornicy). Natomiast 3 wnioski złożyły podmioty, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy. W tych przypadkach udostępnienie nastąpiło odpłatnie (art. 53 pkt 2 ustawy). Ponadto ustalono, iż w 2018 r. w urzędzie funkcjonował elektroniczny system obiegu dokumentów „PROTON”, w którym każdy wniosek o udostępnienie danych był rejestrowany jako sprawa, do którego następnie były dołączane skany wniosków, wydruki z wysyłanymi odpowiedziami oraz informacja o sposobie wysyłki. Odpowiedzi na wnioski udzielane były niezwłocznie w formie odrębnego pisma, które sporządzał i podpisywał w formie papierowej upoważniony pracownik. W przypadku wniosków złożonych za pośrednictwem ePUAP-u odpowiedź wnioskodawcy była przekazywana również elektronicznie.

Przeprowadzona analiza spraw wykazała następujące nieprawidłowości i uchybienia w tym obszarze:
1) W odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych nie wskazywano imienia i nazwiska osoby, której dane udostępniano (uchybienie). Podobnie jak przy udostępnianiu danych z RDO oraz dokumentacji dowodowej przyjęto praktykę wskazywania w odpowiedzi wyłącznie żądanych danych oraz daty i sygnatury pisma wnioskodawcy bez wskazania imienia i nazwiska osoby, której wniosek dotyczył. W ocenie kontrolujących zawarcie w odpowiedzi na wniosek danych dotyczących imienia i nazwiska osoby poszukiwanej daje wnioskodawcy pewność, że udostępnione przez organ informacje zostały prawidłowo zweryfikowane i przypisane do osoby poszukiwanej. Ponadto zauważyć należy, że dane te są wskazywane przez wnioskodawcę we wniosku o udostępnianie danych. Zdaniem kontrolujących powyższe stanowiło co prawda uchybienie, które nie wpłynęło na właściwą realizację zadania, nie mniej przyjęta praktyka organu powinna zostać wyeliminowana.

Z wyjaśnień Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kętrzynie, Pana Wojciecha Waszczuka wynika, *„iż we wniosku o udostępnienie danych wpisuje się dane osoby, której wniosek dotyczy. Z przepisu 1 wzoru wynika, iż wnioskodawca wskazuje jedynie te dane o osobie, której wniosek dotyczy, które są mu znane i które pozwolą na jej wyszukanie we wskazanym rejestrze. Wnioski w rubryce II zawierały imię i nazwisko. Natomiast w rubryce III wnioskodawca określał jakie dane chciał otrzymać. Wśród tych danych wnioskodawcy nie wskazywali imienia i nazwiska. Jakie dane mogą uzyskać wskazuje przepis 2 wzoru – art. 8 ustawy o ewidencji ludności, a więc także imię i nazwisko. W odpowiedzi były podawane tylko takie dane o jakie wystąpił wnioskodawca w rubryce III wniosku. Odpowiedź ponadto zawierała numer oraz sygnaturę sprawy wnioskodawcy”*.

Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego za zasadne, należałoby wskazać, że skoro wnioskodawca zna imię i nazwisko osoby, której wniosek dotyczy, to organ wskazując te dane w odpowiedzi nie udostępnia tych danych, a jedynie potwierdza wnioskodawcy, że pozostałe dane, które udostępnia rzeczywiście dotyczą osoby o wskazanym imieniu i nazwisku. Należy

zauważyć, że okazywanie się pismem z organu gminy zawierającym wyłącznie adres, imiona rodziców, bądź inne wybiórcze dane z ewidencji ludności może utrudniać wnioskodawcy uzyskanie celu, dla którego wnioskował o te dane, np. potwierdzenia danych w sądzie, gdyż dane które okaże nie będą zawierały podstawowych danych osobowych jakimi są imię i nazwisko. Ponadto należy też wskazać, iż z art. 47 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności wynika, iż *„przez dane jednostkowe rozumie się informacje uzyskane z rejestrów o których mowa w art. 3 dotyczące jednej osoby lub imion i nazwisk wszystkich osób zameldowanych pod jednym adresem”*(akta kontroli s.92-164). Oznacza to, że dane dotyczące imienia i nazwiska powinny być każdorazowo wskazywane w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych, albowiem dopiero w połączeniu z innymi danymi, o które wnosi wnioskodawca stanowią one dane jednostkowe, które są udostępniane przez organ gminy zgodnie z regulacją określoną w ustawie o ewidencji ludności.

2) W sprawie nr USC-BDOiEL.5345.1.203.2018 w odpowiedzi na wniosek nie podano numeru dowodu osobistego, o który także wnioskowano. Jak wyjaśnił Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego było to wynikiem przeoczenia pracownika przygotowującego odpowiedź na ww. wniosek. Stanowiło to nieprawidłowość, która skutkowałą udzieleniem wnioskodawcy niepełnej odpowiedzi na wniosek (akta kontroli s. 216-220, 230).

Odpowiedzialność za opisane powyżej nieprawidłowości i uchybienia ponoszą pracownicy, którzy realizują kontrolowane zadania oraz ich bezpośredni przełożony.

3) W części spraw w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych wydawano zaświadczenie na podstawie art. 217 k.p.a. w zw. z art. 45 ustawy o ewidencji ludności, a w innych sprawach informowano pismem, że osoba „nie figuruje w rejestrze mieszkańców gminy miejskiej Kętrzyn” (np. spraw nr USC-BDOiEL.5345.1.110.2018, USC-BDOiEL.5345.1.250.2018, USC-BDOiEL.5345.1.258.2018, USC-BDOiEL.5345.1.292.2018). Z wyjaśnień Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Kętrzynie wynika, iż *„Każdy z pracowników wypracował swój tryb udzielania odpowiedzi w sytuacji, gdy osoba nie figurowała w rejestrze mieszkańców. Żaden z tych trybów nie narusza prawa w zakresie informowania ubiegającego się o nie figurowaniu osoby w rejestrze mieszkańców jak i nie wpływa negatywnie na sytuacje ubiegającego się o dane”*. Wskazać należy, iż organ gminy powinien zatem stosować jednolity tryb oraz formę udzielanej w tych przypadkach odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych. Niemniej wskazać należy, iż w badanych sprawach opłata lub zwolnienie z jej pobrania następowało w tych przypadkach w trybie wynikającym z udostępnienia danych. Powyższe nie miało zatem istotnego znaczenia dla prawidłowości realizowanego zadania (akta kontroli s.216-220,229-230). Zasadnym jest jednak wypracowanie jednolitego trybu załatwiania przedmiotowych wniosków.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta Kętrzyn wszczął i zakończył 36 postępowań administracyjnych dotyczących obowiązku meldunkowego, przy czym w 17 sprawach orzekł o wymeldowaniu, w 1 - o zameldowaniu na pobyt czasowy, oraz w 1 - o anulowaniu czynności zameldowania, zaś w 17 sprawach umorzył postępowanie. Ponadto w jednej sprawie organ odmówił wszczęcia postępowania w sprawie zameldowania na pobyt czasowy.

Analizie poddano akta 9 wybranych spraw, które prowadzone były w teczce oznaczonej sygn. USC-BDOiEL.5343.2018. Badaniu poddano sprawy o numerach: 4, 6A, 9, 12, 21, 25, 29, 31, 35. Na tej podstawie stwierdzono, że organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania, pouczając o treści art. 33, 40 oraz 41 k.p.a. oraz prawidłowo informując o dacie wszczęcia. Przy czym ustalenia wskazują, że wnioskodawca inicjujący postępowanie nie otrzymywał od organu zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Podobnie w przypadku wyznaczenia przez sąd przedstawiciela dla osoby nieobecnej, organ nie doręczał mu zawiadomienia o wszczęciu postępowania (sprawa nr 12). Jak wynika z wyjaśnień kierownika kontrolowanej komórki zawiadomienia te doręczane były wyłącznie pozostałym stronom postępowania. W uzasadnieniu

stosowania praktyki nie doręczania zawiadomienia o wszczęciu postępowania wnioskodawcom, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kętrzynie powołał się na orzeczenie sądu administracyjnego (wyrok NSA z 18.04.2008 r, sygn. II OSK 429/07), z którego wynika, iż „*późniejsze przystąpienie strony do postępowania nie konwaliduje braku zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania. Zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania nie jest wartością samą w sobie, lecz ma określony cel, którym jest przede wszystkim poinformowanie stron o tym, iż rozpoczęło się postępowanie administracyjne, w którym może zachodzić potrzeba obrony ich praw. Jeżeli zatem strona dowie się z innego źródła o wszczęciu postępowania i na skutek tego obronę swoich praw podejmie to nie ma potrzeby zawiadamiania jej o wszczęciu postępowania*”.

W ocenie kontrolujących powyższe stanowiło jednak uchybienie, albowiem wnioskodawca, który nie otrzymał zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie został pouczony, tak jak inne strony tego postępowania o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego na etapie wstępnym sprawy. Stanowi to niedopełnienie przez organ zasady informowania stron wyrażonej w art. 9 k.p.a. Zaznaczyć należy, że wnioskodawca jest stroną postępowania i podobnie jak inne strony powinien otrzymywać, także zawiadomienie o wszczęciu postępowania, co dawałoby mu potwierdzenie, iż jego wniosek zainicjował wszczęcie danej sprawy. W takim wypadku wnioskodawca nie otrzymywał takiego potwierdzenia na piśmie, co oznacza, iż zasada pisemności nie została zrealizowana na etapie wstępnym tego postępowania wobec jednej z jego stron. Odnosząc się natomiast do powołanego orzecznictwa wskazać należy, iż dotyczy ono sprawy indywidualnej, oraz wskazuje, że niedopełnienie obowiązku zawiadomienia przez organ wszystkich stron postępowania nie świadczy o istotnym naruszeniu prawa, które powodowałoby uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia przez sąd, zważywszy, iż ostatecznie strona pominięta miała możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji przez organ.

Kontrola wykazała również, iż w przypadku wydawanych decyzji o umorzeniu postępowania organ cytował przepis art. 105 § 1 k.p.a. (sprawy nr 4, 6A, 21, 35.) wskazując okoliczność dobrowolnego zgłoszenia wymeldowania przez osobę wobec, której wszczęto postępowanie stwierdzając, iż oznacza to bezprzedmiotowość tego postępowania. Zdaniem kontrolujących decyzje te należałoby wzbogacić o szersze uzasadnienie prawne oraz ewentualne orzecznictwo, nie jest to jednak wymóg i obecna forma zawiera wystarczające elementy obligatoryjne, dlatego też nie stanowi to uchybienia i nie miało wpływu na podstawę rozstrzygnięcia.

W pozostałym zakresie dotyczącym stosowania przepisów k.p.a. nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień. Wezwania świadków zawierały wszystkie elementy obligatoryjne przewidziane w art. 54 k.p.a. O terminach dowodów ze świadków lub oględzin lokalu organ informował strony w trybie art. 79 k.p.a. Z czynności dowodowych pracownik sporządzał protokoły zawierające obligatoryjne elementy określone w art. 68-69 k.p.a. Natomiast przed wydaniem decyzji organ zawiadamiał strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, wskazując, iż zostało zakończone postępowanie wyjaśniające (art. 10 § 1 k.p.a.).

Wydane decyzje merytoryczne zawierały obligatoryjne elementy określone w art. 107 k.p.a., w tym uzasadnienie faktyczne i prawne. Organ przestrzegał terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., a w przypadku niemożności załatwienia sprawy w tych terminach zawiadamiał strony na podstawie art. 36 § 1. W zawiadomieniu organ podawał przyczyny niezałatwienia sprawy w terminie ustawowym oraz wskazywał nowy termin załatwienia sprawy. W tym zakresie stwierdzono jednak przypadki, w których przyczyny wynikające z niezachowania terminu załatwienia sprawy nie były określone jasno i precyzyjnie, tzn. organ wskazał ogólnie na gromadzenie w przedmiotowej sprawie materiału dowodowego (sprawa nr 9 i nr 25). W ocenie wojewody uzasadnienie organu zawarte w zawiadomieniu z 06.04.2018 r. oraz z 22.08.2018 r. o zmianie terminu załatwienia sprawy jest niewyczerpujące, pozorne i w istocie nie zawiera wskazania przez organ prowadzący sprawę usprawiedliwionych i niezbędnych dla wyjaśnienia sprawy okoliczności. Organ nie podał jakie

konkretnie okoliczności faktyczne zamierza jeszcze wyjaśnić, jako istotne dla wyniku sprawy i jakie dowody dotąd nie mogły zostać zebrane w tym brakującym zakresie, co stanowiło przeszkodę w załatwieniu sprawy w ustawowym terminie. Należy stwierdzić, iż stanowiło to uchybienie, którego wynikiem mogło być ponaglenie strony na niezałatwienie sprawy w terminie. Sprawa USC-BDOiEL.5343.25.2018 została zakończona wydaniem decyzji po upływie 4 dni od wyznaczonego w zawiadomieniu z 22.08.2018 r. terminu załatwienia sprawy. Przy czym jak wynika z akt sprawy było to związane z oczekiwaniem na zwrotne potwierdzenie odbioru przez strony zawiadomienia o możliwości zapoznania się z aktami sprawy (art. 10 k.p.a.), co zatem usprawiedliwia późniejsze wydanie decyzji merytorycznej.

W zbadanych sprawach założono i zaktualizowano metryki spraw.

Odpowiedzialność za uchybienia w zakresie postępowań meldunkowych ponoszą pracownicy prowadzący postępowania oraz Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Kętrzynie, który podpisywał decyzje w sprawach meldunkowych oraz sprawował bezpośredni nadzór nad pracownikami realizującymi zadania w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych.

Do ustaleń kontroli, przedstawionych kierownikowi jednostki kontrolowanej w projekcie wystąpienia pokontrolnego, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Odnotowywanie na wniosku o wydanie dowodu osobistego (adnotacje – sposób ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego) informacji o serii i nr poprzedniego dowodu osobistego okazywanego przy składaniu wniosku.
2. Poprawne rejestrowanie w RDO daty unieważnienia dowodu osobistego, który przekazywany jest do organu gminy zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 50 ust. 3 pkt 1 ustawy o dowodach osobistych.
3. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru RDO ze wskazaniem żądanych danych wraz z imieniem i nazwiskiem osoby, której dane dotyczą.
4. Wypracowanie jednolitego trybu załatwiania wniosków o udostępnienie danych w przypadku, gdy osoba o której dane wystąpiono nie figuruje w rejestrze mieszkańców gminy.
5. Przestrzeganie reguł Kodeksu postępowania administracyjnego w prowadzonych postępowaniach, w szczególności art. 9 k.p.a. związanego z zasadą informowania stron poprzez pisemne zawiadamianie wszystkich stron postępowania (z uwzględnieniem wnioskodawcy) o jego wszczęciu.

Proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 15 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki